




Доклад относено основните права от 2017 г. Становища на FRA

Различни усилия на европейско и национално равнище имаха за цел укрепване на защитата на основните права през 2016 г., докато някои мерки заплашваха да подкопаят тази защита. В „Доклад относено основните права“ на FRA от 2017 г. е извършен преглед на важните развития в областта, като са посочени както постиженията, така и оставащите проблемни области. В доклада са представени становищата на FRA относно основното развитие в ред от тематични области и обзор на доказателствата в подкрепа на тези становища. По този начин в него е предоставен кратък, но съдържателен преглед на основните предизвикателства в областта на основните права, пред които са изправени ЕС и неговите държави членки.

Съдържание

 Между обещание и изпълнение: 10 години основни права в ЕС	2
1. Харта на основните права на ЕС и използването и от държавите членки	4
2. Равенство и недискриминация	6
3. Расизъм, ксенофобия и свързана с тях нетърпимост	8
4. Интегриране на ромите	11
5. Убежище, визи, миграция, граници и интеграция	13
6. Информационно общество, неприкосновеност на личния живот и защита на данните	16
7. Права на детето	19
8. Достъп до правосъдие, включително права на жертвите на престъпления	22
9. Тенденции при прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания	25



Между обещание и изпълнение: 10 години основни права в ЕС

10-ата годишнина на Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) дава възможност да се проучат някои от динамиките в основата на най-значимите развития в областта на основните права в ЕС от 2007 г. до днес. Като цяло те показват двупосочно движение. От институционална гледна точка ЕС разработи инструменти за по-ефективно насърчаване и защита на основните права. На практика обаче все още има сериозни различия в прилагането на основните права, а в някои области те дори се задълбочават. За да се разреши този конфликт, е необходимо писаните закони да се превърнат в ефективни мерки за спазване на правата в ежедневието на всички граждани на ЕС. В допълнение към признаването на факта, че основните права са предпоставка за добро законотворчество и съставяне на политики, от полза ще бъде да се намерят икономически аргументи за правата на човека, да се даде гласност на правата и да се упражняват по-последователно социалните и икономическите права. Без твърдо установена култура на зачитане на основните права, която води до конкретни ползи, малцина граждани на ЕС биха изпитвали чувство на отговорност във връзка със спазването на ценностите на Съюза.

Неотдавнашните политически, социални и икономически промени показват, че развитието към по-голямото зачитане на основните права, което през изминалото десетилетие често се считаше за естествено, лесно може да обърне посока. Възможно е тази регресия отчасти да се дължи на факта, че макар европейският и националните законодатели да отбелязват напредъка на официално равнище, това невинаги води до подобрения в живота на хората. За много от тях основните права си остават абстрактно понятие, залегнало в закона, а не поредица от ефективни и практически средства, които могат да променят и действително променят тяхното ежедневие. Това е тревожна истина и Агенцията за основните права неминуемо се изправя пред нея в своите взаимодействия с хората, чиито права често се нарушават рутинно и чиито възгледи и опит са включени в мащабните проучвания и теренни проекти на Агенцията.

Ако погледнем назад към спазването на основните права през последните 10 години, може да се каже, че изминалото десетилетие се характеризира с разминаващи се дискурси. Това навежда на следните заключения.

От една страна, ЕС превърна своя дългосрочен ангажимент за спазване на правата на човека извън границите си в набор от вътрешни политики за защита и насърчаване на основните права в 28-те държави — членки на ЕС. Тази промяна намери израз в две основни събития:

- влизането в сила на Хартата на основните права на ЕС и
- създаването на Агенцията за основните права.

Друг важен момент е присъединяването на ЕС към Европейската конвенция за правата на човека, както се изисква съгласно Договора от Лисабон.

От друга страна, прилагането на основните права на практика продължава да поражда сериозна загриженост. Този проблем се изостря от политическата среда, където част от електората и техните представители все по-често поставят под въпрос не само отделни права, а самата идея за основаната на права форма на управление.



Ако погледнем напред, ЕС и държавите членки трябва да намерят ефективни начини за:

- преодоляване на недоверието към държавните институции и разпознатите заплахи, например от имиграцията или глобализацията,
- изтъкване на ползите от основните права за всички хора в ЕС.

Държавите — членки на ЕС, все още не са въвели напълно „културата на Хартата“ в своите административни, законодателни и съдебни процедури. ЕС не използва напълно нито потенциала на всички права от Хартата (вкл. социалните и икономическите права), нито насочващата им функция във всички свои дейности. ЕС не изисква систематично независима експертиза по социални и правни въпроси, когато законодателства. Нещо повече, ЕС все още не се е присъединил към Конвенцията за правата на човека (ЕКПЧ) и следователно като такъв все още не попада под юрисдикцията на Европейския съд по

правата на човека (ЕСПЧ). Освен това продължава да бъде налице разминаване между вътрешните политики на ЕС в областта на основните права и външния му ангажимент по отношение на правата на човека.

Отправяме спешен призив за действие с цел съгласуване на тези два дискурса, за да се отстрани разминаването между принципната рамка на основните права и практическите резултати в областта на основните права. Необходимо е всички участници да засилят своя ангажимент и заедно да гарантират, че основните права водят до реални промени в живота на хората. Само подновени действия в този дух ще ни позволят да погледнем назад през 2027 г. и да отчетем едно успешно десетилетие, през което ЕС и държавите членки са постигнали резултати по отношение на общите ценности на „зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства“.

1. Харта на основните права на ЕС и използването ѝ от държавите членки

Хартата на основните права на Европейския съюз допълва националните документи в областта на правата на човека и Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). Нейният потенциал все още не е напълно използван, като се имат предвид ограничените и често повърхностни позовавания на нея в националните съдилища, парламенти и правителства. Има обаче примери за добавена стойност на Хартата и ползи от това, че тя е част от правото на Съюза, по-специално в областта на съдебните решения. Междувременно в държавите – членки на ЕС, продължават да липсват политики, които имат за цел популяризиране на Хартата, макар да има признаци за все по-голямо разбиране относно необходимостта от обучение на правните специалисти по въпросите, свързани с Хартата.

В съответствие със съдебната практика на Съда на Европейския съюз (СЕС), Хартата на основните права на ЕС е обвързваща за държавите – членки на ЕС, когато действат в приложното поле на правото на ЕС. Законодателят на ЕС упражнява пряко или непряко въздействие върху живота на хората в ЕС. Законодателството на ЕС е приложимо в повечето области на политиката. С оглед на това Хартата на основните права на ЕС следва да се разглежда като приложима норма, когато съдии или държавни служители на държавите членки изпълняват рутинните си задачи. Данните на FRA показват обаче, че съдебните и административните органи използват твърде ограничено Хартата на национално равнище. По-добрата осведоменост може да допринесе за по-редовно и по-последователно прилагане на Хартата на национално равнище.

В съответствие с член 51 (приложно поле) от Хартата на основните права на ЕС всяко национално законодателство, което прилага правото на ЕС, трябва да е съобразено с Хартата. Както и през последните години, през 2016 г. ролята на Хартата в законодателните процедури остана ограничена на национално равнище: Хартата не е стандарт, който изрично и редовно се прилага по време на процедурите за проверка на законосъобразността или за оценка на въздействието на предстоящо законодателство, докато националните инструменти в областта на правата на човека се включват систематично в тези процедури. Освен това, както и през последните години, много решения на националните съдилища, които използват Хартата, правеха това, без да обосновават защо тя се прилага при специфичните обстоятелства на делото.

Становище на FRA 1.1

ЕС и неговите държави членки следва да насърчават по-интензивния обмен на информация относно опита и подходите между съдиите и административните органи не само в държавите членки, но и отвъд националните граници. При насърчаването на такъв обмен на информация държавите членки следва да използват оптимално съществуващите възможности за финансиране, например по програма „Правосъдие“.

Становище на FRA 1.2

Националните съдилища, както и правителствата и/или парламентите, могат да обсъдят възможността за по-последователна проверка на член 51 (приложно поле) с оглед да се извърши оценка на ранен етап на това дали дадено съдебно дело или законодателно досие не поставя въпроси съгласно Хартата на основните права на ЕС. Ако се изготвят стандартизирани наръчници относно практическите стъпки за проверка на приложимостта на Хартата – досега това е направено само в много малко държави членки – те биха могли да послужат на практикуващите юристи като инструмент за оценка на приложимостта на Хартата в дадено дело или законодателно досие.

В съответствие с член 51 от Хартата на основните права на ЕС държавите – членки на ЕС, имат задължението да зачитат и да спазват принципите и правата, установени в Хартата, като същевременно са длъжни активно да „популяризират“ прилагането на тези принципи и права. С оглед на това може да се очакват повече политики за популяризиране на Хартата и нейните права на национално равнище. Такива политики

са рядкост, но се полагат, както изглежда, повече усилия за предоставяне на обучение в областта на правата на човека за съответните групи специалисти.

Становище на FRA 1.3

Държавите членки следва да направят необходимото с оглед съответните законодателни документи и политики да се проверяват за съответствие с Хартата и да увеличат усилията си, за да се гарантира спазване на задълженията съгласно Хартата, винаги когато държавите действат в приложното поле на правото на ЕС. Това би могло да включва специализирано разработване на политиките за насърчаване на осведомеността относно правата съгласно Хартата и целеви учебни модули в съответните учебни програми за националните съдии и други практикуващи юристи. Както FRA изтъкваше през предходните години, би било добре държавите членки да заложат обучението по Хартата в по-широката рамка на правата на човека, в това число Европейската конвенция за защита на правата на човека (ЕКПЧ) и съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

2. Равенство и недискриминация

До края на 2016 г. държавите — членки на ЕС, не постигнаха съгласие по предложения текст на Директивата за равно третиране. Няколко държави членки обаче продължиха да разширяват защитата срещу дискриминация на различни основания и в различни области на живота. Редица решения на национални съдилища потвърдиха правата на хората с увреждания и различни усилия на международно, европейско и международно равнище бяха насочени към постигане на равенство за ЛГБТИ лицата. В същото време мерки и предложения за забрана на определено облекло предизвикаха дебати относно свободата на религията и убежденията в обстановка на страхове, причинени от заплахата от тероризъм. Годината завърши с по-голямо осъзнаване на твърдението, че в борбата срещу дискриминацията въз основа на едно единствено основание се пропускат различните начини, по които хората в ЕС се чувстват дискриминирани в ежедневието си.

През 2016 г. преговорите относно предложението за директива на Съвета за прилагане на принципа на равно третиране на лицата без оглед на религиозна принадлежност или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация (Директивата за равно третиране) навлязоха в своята осма година. Приемането на тази директива ще гарантира, че ЕС и неговите държави членки предлагат всеобхватна правна рамка на равнопоставена основа срещу дискриминация на тези основания. Към края на годината преговорите не бяха стигнали до единодушието, изисквано от Съвета на ЕС, за да бъде приета директивата, като две държави членки запазиха своите резерви от общ характер. В резултат на това за правото на ЕС е все още характерна йерархия на основания за защита срещу дискриминация. В член 21 (принцип на недискриминация) от Хартата на основните права се забранява дискриминация, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация. Съгласно член 19 от Договора за функционирането на Европейския съюз Съветът може с единодушие да приема, в съответствие със специална законодателна процедура и след одобрение от Европейския парламент, необходимите мерки за борба с дискриминация, основана на пол, расов признак или етнически произход, религия или убеждения, наличие на увреждане, възраст или сексуална ориентация.

Становище на FRA 2.1

Законодателят на ЕС следва да обсъди всички възможни начини, за да осигури приемане на предложената Директива за равно третиране без по-нататъшно забавяне с оглед да се гарантира защита на равнопоставена основа срещу дискриминация, основана на религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация във всички ключови области на живота.

Както и през предходните години, през 2016 г. държавите — членки на ЕС, разшириха защитата срещу дискриминация на допълнителни основания и в различни области на живота. Така например някои държави членки въведоха социално-икономическото положение или промяната на пола на дадено лице като основания за защита в своето национално законодателство. Други държави членки разшириха законодателството за недискриминация в области като защита на потребителите, клаузи за уволнение поради възраст и възраст на пенсиониране. Тези стъпки допринасят допълнително за борба срещу дискриминацията и насърчават равнопоставеното третиране в широк спектър от ключови области на живота.

Становище на FRA 2.2

Държавите — членки на ЕС, следва да обсъдят добавянето на основания за защита срещу дискриминацията с оглед на разширяване на приложното поле на националното антидискриминационно законодателство.

В условията на повишено напрежение, предизвикано от заплахата от тероризъм в ЕС през 2016 г., националните съдилища разгледаха въпроса за това кога е приемливо да се забранява определен вид облекло, като по този въпрос има висящи дела в Съда на ЕС (СЕС). Тези дела показваха, че въвеждането на подобни забрани рискува да засегне непропорционално и да доведе до дискриминация срещу мюсюлманите, които предпочитат да носят определено облекло като израз на своята религиозна идентичност или на убежденията си. С член 10 от Хартата на основните права на ЕС се гарантира на всички лица правото на свобода на мисълта, съвестта и религията. Това право включва правото на промяна на религията или убежденията и свободното изповядване на религията или убежденията при богослужения, преподаване, религиозни обреди и ритуали поединично или заедно с други лица. В член 21 от Хартата на основните права на ЕС се забранява всяка форма на дискриминация, основана на религия или убеждения. Освен това в член 22 от Хартата на основните права на ЕС се предвижда, че Съюзът зачита културното, религиозното и езиковото многообразие.

Становище на FRA 2.3

Държавите — членки на ЕС, следва да се отнасят с най-голямо внимание към необходимостта от запазване на основните права и свободи, когато обсъждат евентуални забрани на символи или облекло, свързани с религията. Всяко административно или законодателно предложение с такава цел не бива да въвежда непропорционални ограничения на свободното вероизповедание. При обсъждането на подобни забрани, от самото начало следва да се имат предвид съображения във връзка с основните права и необходимостта от пропорционалност.

За 2016 г. беше характерно нарастване на признанието, че при борбата срещу дискриминация въз основа на отделно взето основание се пропускат различните начини, по които хората се чувстват дискриминирани в ежедневието си живот. Това се вижда от продължаващата тенденция на национално равнище за разширяване на приложното поле на антидискриминационното законодателство, като се добавят основания за защита и/или области на живота в съответното национално законодателство. Въпреки това в ЕС и неговите държави членки продължава тенденцията да не се разглежда изрично въпросът за множествената дискриминация, когато се разработват правни и политически инструменти. Към края на 2016 г. само девет държави — членки на ЕС, са включили изрично множествената дискриминация в националното си законодателство. Такъв подход може да доведе до по-добро разбиране на това как хората биват подложени на дискриминация в ежедневието си живот и да даде възможност за определяне на мерки за действия, насочени към действително насърчаване на приобщаването.

Становище на FRA 2.4

ЕС и неговите държави членки следва да отчитат множествената и комбинираната дискриминация при разработването и прилагането на правни и политически инструменти за борба с дискриминацията, да насърчават равноправното третиране и приобщаването.

3. Расизъм, ксенофобия и свързана с тях нетърпимост

Расистките и ксенофобските реакции към бежанците, към търсещите убежище лица и към мигрантите продължиха в Европейския съюз през 2016 г. Мюсюлманите бяха подложени на нарастваща враждебност и нетърпимост, а много роми продължиха да бъдат обект на дискриминация и антиромски настроения. Европейската комисия създаде група на високо равнище за борба с расизма, ксенофобията и други форми на нетърпимост в подкрепа на националните усилия в тази област, както и за противопоставяне на престъпленията от омраза и изказванията, проповядващи вражда и омраза. Държавите – членки на ЕС, насочиха усилията си срещу престъпленията от омраза в различни форми чрез преразглеждане на класификациите на мотивите, породени от предубеждения, чрез провеждане на кампании за повишаване на осведомеността и предоставяне на специализирано обучение на служители на правоприлагащите органи и прокурори. Междувременно Европейската комисия продължи да следи изпълнението на Директивата за расовото равенство. Сред често възникващите предизвикателства са различни пречки за ефективността и независимостта на органите по въпросите на равенството, дискриминационното етническо профилиране и липсата на национални планове за действие срещу расизма.

Расистките и ксенофобските реакции към притигането на бежанци, лица, търсещи убежище, и мигранти в ЕС, които бяха характерни за 2015 г., продължиха с неотслабваща сила и през 2016 г. Те включваха изказвания, проповядващи вражда и омраза, престъпления от омраза и дори убийства. Въпреки това много малко държави членки събират конкретни данни за инциденти, насочени срещу бежанци, лица, търсещи убежище, и мигранти. Това важи преди всичко за прилагането на член 1 от Рамковото решение на ЕС относно борбата с расизма и ксенофобията, където са изложени мерките, които държавите членки трябва да предприемат за наказание на преднамереното расистко и ксенофобско поведение. В член 4, буква а) от Международната конвенция за премахването на всички форми на расова дискриминация държавите – страни по конвенцията, се задължават да обявяват за нарушение, наказуемо от закона, подбуждане към расова дискриминация, както и актовете на насилие против която и да било раса или група лица. Всички държави – членки на ЕС, са страни по тази конвенция.

Становище на FRA 3.1

Държавите – членки на ЕС, следва да гарантират, че всеки случай на предполагаемо престъпление от омраза или на изказвания, проповядващи вражда и омраза – включително насочените специално срещу търсещи убежище лица, бежанци и мигранти – подлежи на ефективно разследване, наказателно преследване и съдебно производство. Това трябва да се направи в съответствие с приложимите национални разпоредби и, когато е уместно, при спазване на разпоредбите на Рамковото решение на ЕС относно борбата срещу расизма и ксенофобията, европейските и международните задължения в областта на правата на човека, както и в съответствие със съдебната практика на ЕСПЧ относно престъпленията от омраза и изказванията, проповядващи вражда и омраза. Освен това държавите членки биха могли да събират по-подробни данни за инциденти, насочени конкретно срещу бежанци, търсещи убежище лица и мигранти.

През 2016 г. малко държави — членки на ЕС, имаха въведени специализирани национални планове за действие за борба срещу расовата дискриминация, расизма или ксенофобията. Това е така, въпреки че Декларацията и програмата за действие от Дърбан, приета на Световната конференция срещу расизма, расовата дискриминация, ксенофобията и свързаните с тях прояви на нетърпимост, възлага на държавите основната отговорност за борбата срещу расизма, расовата дискриминация, ксенофобията и свързаните с тях прояви на нетърпимост. Изпълнението на такива планове ще предостави на държавите — членки на ЕС, ефективни средства за гарантирано изпълнение на задълженията им съгласно Директивата за равно третиране на расите и Рамковото решение относно борбата срещу расизма и ксенофобията. Групата на високо равнище на ЕС за борбата срещу тероризма, ксенофобията и други форми на нетърпимост, създадена през юни 2016 г., предоставя на държавите — членки на ЕС, форум за обмен на практики за осигуряване на успешното изпълнение на такива планове за действие.

Становище на FRA 3.2

Държавите — членки на ЕС, следва да приемат конкретни национални планове за действие за борба срещу расизма, расовата дискриминация, ксенофобията и свързаните с тях прояви на нетърпимост. В това отношение държавите членки могат да следват изчерпателните и практически указания на службата на Върховния комисар на ООН по правата на човека относно начините на разработване на такива конкретни планове. В съответствие с тези указания в плановете за действие следва да се поставят цели и действия, да се определят отговорни държавни органи и крайни срокове, да се включат показатели за изпълнение на дейността и да се осигурят механизми за наблюдение и оценка.

Систематичното събиране на разбити по отделни признаци данни за инциденти на етническа дискриминация, престъпления от омраза и изказвания, проповядващи вражда и омраза, могат да допринесат за по-добро прилагане на Директивата за равно третиране на расите и Рамковото решение относно борбата с расизма и ксенофобията. Освен това тези данни са от помощ, когато се оценяват политиките и плановете за действие за предотвратяване на и борба срещу расизма, ксенофобията и свързаните с тях прояви на нетърпимост. Събраните от FRA материали сочат обаче, че продължава да има повтарящи се пропуски в начините, по които държавите — членки на ЕС, регистрират инцидентите на

етническата дискриминация и расовата престъпност. Недокладваните инциденти остават невидими и не дават възможност на жертвите да търсят обезщетение. Това важи преди всичко за задължението на държавите — членки на ЕС, да предприемат действия, за да осигурят на жертвите ефикасна защита и достъп до ефикасна защита и средства съгласно член 6 от Международната конвенция за премахването на всички форми на расова дискриминация. Посредством групата на високо равнище на ЕС за борба срещу тероризма, ксенофобията и други форми на нетърпимост FRA продължава да работи с държавите членки, институциите на ЕС и международните организации, като оказва помощ за подобряване на регистрирането и събирането на данни за престъпленията от омраза.

Становище на FRA 3.3

Държавите — членки на ЕС, следва да положат усилия за систематично регистриране, събиране и ежегодно публикуване на сравними данни относно етническата дискриминация и престъпленията от омраза, за да могат да разработват ефективни, основани на обективни данни, правни и политически мерки в отговор на тези явления. Тези данни следва да включват различни мотиви от предубеждения, както и други характеристики, като място на инцидентите и анонимна информация за жертвите и извършителите. Всички данни следва да бъдат събирани в съответствие с националната правна рамка и законодателството на ЕС за защита на личните данни.

Данните от 2016 г. сочат, че редица органи по въпросите на равенството са били изправени пред съкращения на бюджета и персонала или пред законодателни изменения във връзка с правомощията си, което би могло да засегне ефективното им функциониране. В член 13, параграф 1 от Директивата за равно третиране на расите се изисква от всички държави — членки на ЕС, да посочат орган или органи за насърчаване на равното третиране на всички лица без дискриминация, основана на расов признак или етнически произход. В директивата обаче се предвиждат само минимални стандарти за компетенциите на органите по въпросите на равенството. В контекста на защитата на личните данни законодателството на ЕС се позовава изрично на независимостта и определя какво изисква тази независимост. В общия регламент относно защитата на данните, приет през 2016 г., се призовава за достатъчни „човешки, технически и финансови ресурси, помещения и инфраструктура“ за органите за защита на данните.

Становище на FRA 3.4

Държавите – членки на ЕС, следва да предоставят на органите по въпросите на равенството човешки, технически и финансови ресурси, помещения и инфраструктура, необходими, за да могат да изпълняват своите функции и да използват ефективно и независимо законите си правомощия.

През 2016 г. ,членовете на групи на етническите малцинства продължиха да бъдат предмет на дискриминационно етническо профилиране от страна на полицията в условията на повишено напрежение, предизвикано от терористични нападения в държавите – членки на ЕС. Тази практика е в противоречие с принципите на Международната конвенция за премахването на всички форми на расова дискриминация, член 14 (забрана на дискриминацията) на Европейската конвенция за защита на правата на човека, съответната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека, както и на първичното и вторичното право на ЕС. Обучението и вътрешният мониторинг биха могли да помогнат за установяване на случаи на диспропорционално насочване към етническите малцинства и да доведат до коригиращи действия на съответните органи.

Становище на FRA 3.5

Държавите – членки на ЕС, следва да прекратят дискриминационните форми на етническо профилиране. Това може да се постигне чрез систематично обучение в областта на антидискриминационното законодателство на служителите на правоприлагащите органи, както и като им се даде възможност да разберат по-добре неосъзнатото пристрастно отношение и да се противопоставят на стереотипите и предразсъдъците. Такива обучения биха могли също така да повишат осведомеността относно последствията от дискриминацията и начините за повишаване на доверието на широката общественост в полицията. Освен това държавите – членки на ЕС, биха могли да обсъдят възможността за регистриране на използването на правомощията за „спиране и претърсване“, и по специално за регистриране на етническата принадлежност на спираниите лица в съответствие с националните правни рамки и законодателството на ЕС за защитата на личните данни.



4. Интегриране на ромите

Въпреки амбициозните цели, поставени от националните стратегии за интегриране на ромите, и значителните средства от фондове на ЕС, напредъкът, отбелязан през 2016 г., беше незначителен. През миналата година фактите за положението на ромите от гледна точка на заетостта, образованието, жилищните условия и здравеопазването показват, че напредъкът при изпълнението на Рамката на ЕС за националните стратегии за интегриране на ромите е бил бавен. Дискриминацията и антиромските настроения продължават и фактическата сегрегация при осигуряването на жилище и образование засяга все така голям брой роми. Предложеният европейски стълб на социалните права може да даде нов тласък на усилията за интегриране на ромите, ако включи изрично позоваване на правото на недискриминация, гарантирано от член 21 от Хартата на основните права на ЕС.

През 2016 г. ромите в целия ЕС продължиха да бъдат предмет на дискриминация, сегрегация и социално изключване. Ограниченият напредък при изпълнението на националните стратегии за интегриране на ромите показва необходимостта от основно преразглеждане на предложените и планираните мерки. Необходимо е също така да се насърчава активното и целенасочено участие на ромите, по-специално на местно равнище. За да бъде интегрирането на ромите успешно на местно равнище, активното участие на множество заинтересовани страни е от първостепенно значение, в това число на местните органи, гражданското общество и представители на всички сектори на местното население. Участието на национално равнище трябва да се превърне в ангажираност на ромите и местните органи на местно равнище, за да се получат осезаеми резултати по места, които могат да бъдат проследени.

Становище на FRA 4.1

Държавите – членки на ЕС, следва да преразгледат своите национални стратегии (или интегриран набор политически мерки) за приобщаване на ромите, за да се гарантира, че самите роми са оправомощени да се ангажират активно в процеса на приобщаване на ромите. Държавите членки следва изрично да определят и изпълняват специфични мерки за насърчаване на активното и целенасочено участие и ангажиране на ромите, по-специално на местно равнище.

Констатациите от втората вълна на Изследването на положението на малцинствата и дискриминацията в Европейския съюз (EU-MIDIS II), проведено от FRA, показват, че през 2016 г. ромите продължават да бъдат дискриминирани заради етническата си принадлежност. Те са подложени на социално изключване и маргинализация, влошавани от бедността, и са жертви на престъпления от омраза. Повечето роми, живеещи в ЕС, все още не се ползват от правото си на недискриминация, утвърдено в член 21 от Хартата на основните права на ЕС, Директивата за равно третиране на расите и европейските и международните инструменти за правата на човека. Директивата за равно третиране на расите забранява наистина етническата дискриминация, а Рамковото решение на ЕС относно борбата срещу расизма и ксенофобията предвижда наказателни санкции, но тези правни мерки не са достатъчни, за да се спре дискриминацията на ромите. Те трябва да се съчетаят с активни политики за приобщаване, за да се премахне расовото неравенство и бедността, от които ромите често страдат.

Становище на FRA 4.2

Държавите – членки на ЕС, следва да гарантират ефективно прилагане на Директивата за равно третиране на расите и Рамковото решение относно борбата срещу расизма и ксенофобията, за да се премахне упоритата дискриминация срещу ромите и антиромските настроения. Те следва да приемат изрични политически мерки за премахване на антиромските настроения в националните си стратегии или интегриран набор от политически мерки за интегриране на ромите.

Констатациите от втората вълна на Изследването на положението на малцинствата и дискриминацията в ЕС (EU-MIDIS II), проведено от FRA, показват, че заетостта е област, в която дискриминацията срещу ромите поражда цяла верига от други уязвими страни – а именно по отношение на доходите, образованието и жилищните условия. Цели домакинства, а не само безработните лица, понасят отрицателните последици от безработицата. Децата и жените от ромски произход представляват особено уязвими групи, тъй като правата им са изложени на риск от нарушаване.

Становище на FRA 4.3

ЕС следва да разгледа възможността за включване на интегрирането на ромите в контекста на предложения Европейски стълб на социалните права. Стълбът следва да предвижда специални разпоредби за премахване на риска от структурна дискриминация, например като засили разпоредбите за равноправно третиране на работното място и гарантира, че маргинализираните населения могат да упражняват ефективно своите права.

Проследяването на напредъка при интегрирането на ромите изисква сериозни данни относно предприетите мерки, процесите и резултатите от тях за хората. Трябва да се направи повече, за да се осигури достъпът до стабилен набор от данни и солидно наблюдение на интегрирането на ромите. Специалният доклад на Европейската сметна палата относно политическите инициативи на ЕС и финансовата подкрепа за интегрирането на ромите потвърди тази необходимост. В него бе установено, че липсата на всеобхватни и стабилни данни остава проблем не само по отношение на проектите, но и за разработването на политики на европейско и национално равнище. Инструменти за солидно наблюдение обаче има и съответните субекти могат да ги използват.

Становище на FRA 4.4

Държавите – членки на ЕС, следва – в съответствие с националните правни рамки, законодателството на ЕС за защита на данните и с активната и целенасочена ангажираност на ромските общности – да събират анонимни данни, разбити по етническа идентичност, които дават възможност за оценка на националните стратегии за интегриране на ромите и на политиките за приобщаването им. Евростат може да включи подходящи въпроси в широкомащабни проучвания, като Проучването на работната сила и Статистическите данни на ЕС за доходите и условията на живот, в изпълнение на препоръките на Европейската сметна палата. Освен това държавите членки следва да разработят или да използват съществуващи инструменти за наблюдение на националните стратегии за интегриране на ромите с цел оценка на въздействието на мерките за интегриране на ромите.



5. Убежище, визи, миграция, граници и интеграция

През 2016 г. изгубилите живота си при преминаване на морето, за да стигнат до Европа, са повече от 5 000 души, въпреки че незаконните влизания по море са намалели с над 60% спрямо 2015 г., за да достигнат приблизително 350 000 души през 2016 г. Предложени бяха широкомащабни промени на европейската система за предоставяне на убежище и бяха увеличени усилията за подобряване на ефикасността на политиките за връщане. Законните начини за достъп до сигурност в Европа останаха неосъществими за повечето бежанци, тъй като въведените нови ограничения в някои държави — членки на ЕС, по отношение на събирането на семейството неутрализират малкия напредък, постигнат по отношение на приема по хуманитарни съображения. Информационните системи бяха подсилени за по-ефикасна борба срещу незаконната миграция, както и в отговор на заплахите от тежки престъпления. Междувременно интегрирането на значителния брой хора, получили международна закрила, се оказва проблем, включително по отношение на образованието.

През 2016 г. институциите и държавите — членки на ЕС, положиха значителни усилия за разработването на допълнителни информационни системи за управление на миграцията и целите на вътрешната сигурност. Съществуващите системи бяха променени и бяха предложени нови системи. В бъдеще се планира тези системи да станат „оперативно съвместими“, давайки възможност на компетентните органи за едновременен достъп до множество системи. В предстояща публикация на FRA относно оперативната съвместимост на информационните системи на ЕС ще бъдат разгледани съответните безпокойства във връзка с основните права. В много случаи въздействието на информационните системи върху основните права не се проявява незабавно. Последствията от съхраняване на неверни лични данни може да засегне лицето едва години по-късно — например когато подаде заявление за виза или разрешение за пребиваване. Член 8 (защита на личните данни) от Хартата на основните права на ЕС, и по-специално неговият принцип за ограничаване в рамките на целта (т.е. данните да бъдат използвани само за целта, за която са били събрани), е основна норма, когато се разработват технически решения за подобряване на оперативната съвместимост на информационните системи. Поради това всички стъпки за подобряване на съществуващите информационни системи и създаване на нови следва да бъдат предмет на всеобхватна оценка на въздействието върху основните права.

Становища на FRA 5.1

ЕС и неговите държави членки следва да гарантират, че информационните системи за управление на миграцията са проектирани така, че служителите, които обработват данните в тях, да имат достъп само до данни, отговарящи на работните им профили. Служителите следва да имат достъп само до данни, относими към специфичните задачи, които изпълняват в даден момент от времето, и да бъдат напълно наясно в кои бази данни правят справки. Тъй като оперативна съвместимост означава, че повече данни — включително биометрични данни — са по-лесно достъпни, държавите членки следва да разработят стандарти за качество и административни процедури, гарантиращи точността на данните и ограничаване на рисковете от незаконен обмен на данни с трети страни или държави. Освен това те следва да въведат специални предпазни мерки като гаранция, че оперативната съвместимост не води до неблагоприятни последици за правата на лица в уязвимо положение, например кандидати за международна закрила или деца, или до дискриминационно профилиране.

В член 6 от Хартата на основните права на ЕС, както и във вторичното право на ЕС в областта на убежището и връщането, държавите членки се задължават да проучват във всеки отделен случай приложимостта на по-малко строги мерки, преди да прибегват до лишаване от свобода. Към края на 2016 г. всички държави — членки на ЕС, предвиждаха алтернативи на задържането в националните си законодателства, макар и в някои случаи само за определени категории. Включването на алтернативи на задържането в националното законодателство не е обаче само по себе си гаранция, че те се прилагат. На практика алтернативите остават рядко използвани.

Становище на FRA 5.2

Държавите — членки на ЕС, следва да задължат отговорните органи да проучват във всеки отделен случай дали дадена законсъобразна цел не може да бъде постигната чрез по-малко строги мерки, преди да издадат заповед за задържане. Ако случаят не е такъв, органите следва да изложат фактическите и правните основания.

Законните начини за достъп до сигурност остават неосъществими за повечето бежанци. През 2016 г. имаше известен напредък с презаселването, но той беше неутрализиран от стъпка назад при събирането на семейства, тъй като няколко държави — членки на ЕС, въведоха ограничения в националните си законодателства. Всяко действие, предприето от държавите членки, когато действат в приложното поле на правото на ЕС, трябва да зачита правата и принципите на Хартата на основните права на ЕС, която в член 7 утвърждава правото на зачитане на личния и семейния живот. В случая с бежанци и лица, на които е предоставена субсидиарна закрила, може по принцип да се приеме, че поради непреодолими пречки за техните семейства е невъзможно да живеят в държавата им по произход и че обикновено уреждането на семейния живот в държава за транзитно преминане не е възможен вариант.

Становище на FRA 5.3

Държавите — членки на ЕС, следва да разгледат възможността за използване на съчетание от предназначени за бежанци схеми и по-благоприятни за бежанците режими на правомерна мобилност с оглед на насърчаване на законните начини за влизане в ЕС. В този контекст те следва да се въздържат от приемане на законодателство, което би довело до пречки, възпрепятстване или значително забавяне на събирането на семейства на лицата, получили международна закрила.

Би могло ЕС да разгледа възможността за регулиране на събирането на семейства на лицата със статут на субсидиарна закрила с оглед на унифицирането на различните подходи, възприети от държавите членки.

С оглед на продължаващото движение на семейства на мигранти и бежанци в ЕС защитата на правото на образование на всяко дете е основно задължение на държавите — членки на ЕС. В член 14 от Хартата на основните права на ЕС и член 28 от Конвенцията на ООН за правата на детето се гарантира правото на образование на всяко дете, включително на децата мигранти и бежанци. Осигуреното ползване на правото на образование от всички деца ще бъде от полза не само за тях, но и за общностите, в които живеят. Така се изтъква, че да се инвестира в правата на човека е от значение и полза както за икономиката, така и за цялото общество. През 2016 г. пролича, че повечето държави членки са предоставили езикова помощ и имат за цел интегрирането на децата бежанци и мигранти в редовните учебни занятия, което дава възможност за социализацията им с другите деца и представлява инвестиция за дългосрочно и устойчиво социално сближаване. Въпреки това процентът на отделно провежданите и сегрегирани учебни занятия остава твърде голям.

Становище на FRA 5.4

Държавите – членки на ЕС, следва да гарантират, че децата мигранти и бежанци получават ефективна подкрепа, като им се оказва езикова, социална и психологическа помощ въз основа на индивидуални оценки на техните нужди. Това ще ги подготви да ходят на училище и да се интегрират успешно в образованието и местните общности. Следва да се въведат политики и мерки с оглед да се избегнат отделното обучение и сегрегацията и да се насърчи достъпът на децата мигранти и бежанци в редовните учебни занятия и общата образователна система.

Данните на FRA показват, че през 2016 г. повечето държави – членки на ЕС, са увеличили усилията си за въвеждане на децата мигранти и бежанци в образованието и в подкрепа на тяхното интегриране. Въпреки това в много малък брой случаи все още има деца мигранти и бежанци, които не ходят на училище, а някои местни общности и родители на местни деца реагират негативно или дори с насилие срещу обучаването им съвместно с другите деца. Проявите на нетърпимост и омраза към децата мигранти и бежанци и техните семейства, водещи до лишаване на децата от правото им на образование, са в нарушение на европейското и националното законодателство срещу дискриминацията и омразата. Преодоляването на безпокойствата на родителите може да подпомогне интегрирането и да насърчи включването на мигрантите и бежанците в местните общности.

Становище на FRA 5.5

Държавите – членки на ЕС, следва да овладеят по подходящ начин дискриминационните или насилствените реакции срещу обучението на децата мигранти и бежанци едновременно чрез принудително прилагане на законодателството и насърчаване на взаимното разбирателство и социалното сближаване. Те следва да прилагат положителни мерки за борба срещу предразсъдъците и да помагат за ликвидиране на неоснователните безпокойства. Освен това органите на държавите членки следва да прилагат законите и правилата срещу дискриминацията и престъпленията, подбудени от омраза, на каквото и да е основание, включително етнически произход, раса и религия, които са в сила във всички държави – членки на ЕС.

Включването на родителите и семействата на децата в живота на училището и подкрепата на усилията им да се включат представлява много важна част от образователния процес и от процеса на интеграция. Една трета от държавите – членки на ЕС, прилагат наистина мерки за подкрепа и насърчаване на родителите и семействата на децата мигранти и бежанци, като ги включват в образователния процес чрез информация, посредничество и езикова помощ. Такива мерки могат да подобрят успеваемостта на децата в училище, тяхното интегриране и интегрирането на семействата им в образованието и местните общности и да насърчат установяването на по-добри отношения в общността. Европейската мрежа за интеграция, чийто статут беше повишен от плана за действие на Европейската комисия за интеграцията, иницииран през юни 2016 г., е подходяща рамка и пространство за обмен на най-добри практики и решения, които могат да помогнат на държавите членки да изпълняват задълженията си в областта на правата на човека и да инвестират успешно в по-сближаващи и по-приобщаващи общества.

Становище на FRA 5.6

Държавите – членки на ЕС, следва да обменят добри практики и опит в интеграцията чрез образование, насърчаването на участието на родителите и семействата на децата в живота на училището и превръщането на правото на образование в реалност за всички деца.

6. Информационно общество, неприкосновеност на личния живот и защита на данните

Терористичните нападения през годината в Брюксел, Ница и Берлин засилиха допълнително дебатите относно начините за ефективна борба срещу тероризма при спазване на върховенството на закона. Бяха предприети редица стъпки в този насока както на европейско, така и на национално равнище. Те включват национални реформи на мерките за наблюдение, консултации относно криптирането и приемането на Директивата за резервационните данни на пътниците (PNR). Междувременно приемането на Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД) и Директивата за защита на данните в областта на полицейското и съдебното сътрудничество („Директивата във връзка с полицейското сътрудничество“) представляваше важна стъпка към модернизирани и по-ефективен режим на защита на личните данни. През 2016 г. ЕС не предложи преразглеждане на законодателството в отговор на извършеното по-рано обезсилване от Съда на Европейския съюз на Директивата за запазване на данни, но новата съдебна практика на СЕС внесе допълнителна яснота за това как запазването на данни може да бъде съвместимо с изискванията във връзка с основните права.

Данните, събрани от FRA при изследвания на защитата на основните права в контекста на широкомащабно наблюдение, извършено по искане на Европейския парламент, показват, че някои държави — членки на ЕС, са реформирали правните си рамки за събиране на разузнавателни данни през цялата година. Извършени в условията на вълна от терористични нападения, тези промени увеличиха правомощията и технологичните възможности на съответните органи и биха могли да засилят вмешателството им, с което са възможни последици за основните права на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни. Съдът на Европейския съюз и Европейският съд по правата на човека предоставят важни указания относно най-добрата защита на тези права. Тези правни защитни мерки включват: материални и процесуални гаранции за необходимост и пропорционалност на мярката; независим надзор и гарантиране на ефективни механизми за компенсация; както и правила за представяне на доказателства дали дадено лице е обект на наблюдение. С помощта на широки консултации може да се гарантира, че реформите на закона за разузнаването осигуряват по-ефективно, легитимно функциониране на службите и да се спечели подкрепата на гражданите.

Становище на FRA 6.1

Държавите — членки на ЕС, следва да предприемат широка обществена консултация с всички заинтересовани участници, да осигурят прозрачност на законодателния процес и да включат съответните международни и европейски стандарти и предпазни мерки, когато реформират законодателството си в областта на надзора.

Криптирането е може би най-достъпната техника за осигуряване на неприкосновеността на личния живот. Това е признат метод за гарантиране на сигурно обработване на данните в Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД), както и в Директивата за правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации. Предоставената от този метод защита се използва обаче и за незаконни и престъпни цели. Разпространението на услугите, предлагащи криптиране от край до край, засилва допълнително напрежението между гарантирането на неприкосновеност на личния живот и борбата срещу престъпността, тъй като те по замисъл предотвратяват или затрудняват

достъпа до криптирани данни от правоприлагащите органи. За да се справят с този проблем, някои държави членки започнаха да обсъждат — или вече са приели — законодателни мерки, задължаващи доставчиците на услуги да имат вградени прикрити входове, които при поискване разрешават достъп до всякакви криптирани данни от страна на правоприлагащите и тайните служби. Както обаче отбелязаха мнозина, такива вградени прикрити входове могат да доведат до общо отслабване на криптирането, тъй като могат да бъдат открити и използвани от всяко лице с достатъчно технически познания. Подобно разкриване може да доведе до резултати, противоположни на изискваните от защитата на данните, и може да засегне безразборно сигурността на комуникациите и съхранените данни на държави, фирми и физически лица.

Становище на FRA 6.2

Държавите — членки на ЕС, следва да гарантират, че мерките за решаване на проблемите с криптирането са пропорционални на легитимната цел за борба срещу престъпността и не се намесват неоправдано в правата на личен живот и защита на данните.

В Общия регламент относно защитата на данните, който ще влезе в сила, считано от 2018 г., се определят по-високи стандарти за постигане на ефективна и адекватна защита на личните данни. Органите за защита на данните ще имат още по-съществена роля за осигуряване на правото на защита на личните данни. Всеки нов правен акт в областта на защитата на данни ще трябва да спазва по-високите стандарти, определени в регламента. Така например през 2016 г. ЕС прие решение относно адекватността на целта на международното предаване на данни: така нареченият „Щит за личните данни в отношенията между ЕС и САЩ“. В решението изрично се заявява, че Европейската комисия ще извършва редовно оценки на това дали са все още гарантирани условията за адекватност. Ако тази оценка се окаже неубедителна след влизането в сила на Общия регламент относно защитата на данните, в решението се заявява, че Комисията може да приеме акт за изпълнение, с който да прекрати действието на този „Щит за личните данни в отношенията между ЕС и САЩ“. Освен това през 2016 г. ЕС прие своя първи законодателен акт относно киберсигурността — Директивата за мрежова и информационна сигурност, а в началото на 2017 г., в контекста на Стратегията за цифров единен пазар, Комисията предложи Регламент за правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации, който да замени Директивата за правото

на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации.

Становище на FRA 6.3

Държавите — членки на ЕС, следва да транспонираат Директивата за мрежова и информационна сигурност в своята национална правна рамка по начин, който да е съобразен с член 8 от Хартата на основните права на ЕС и принципите, изложени в Общия регламент относно защитата на данните. Освен това, когато обработват или предават лични данни въз основа на щита за личните данни в отношенията между ЕС и САЩ, държавите членки и предприятията следва да действат при спазване на тези стандарти.

Докато развоят на събитията през 2014 г. постави ударението върху въпроса дали да се запазват данните, или не, през 2015 г. стана ясно, че според държавите членки запазването на данни е ефикасна мярка за гарантиране на защитата на националната сигурност, обществената безопасност и борбата с тежката престъпност. През 2016 г. имаше малък напредък по този въпрос: ЕС не предложи преразглеждане на законодателството в отговор на отменената две години по-рано Директива за запазване на данни, но СЕС създаде своя съдебна практика относно предпазните механизми за основните права, които са много важни за законосъобразността на запазването на данни от доставчиците на телекомуникационни услуги.

Становище на FRA 6.4

Държавите — членки на ЕС, следва да избягват в националните си рамки за запазване на данни общото и безразборно запазване на данни от доставчиците на телекомуникационни услуги. В националното законодателство следва да се включат стриктни проверки за пропорционалност, както и подходящи процесуални гаранции, така че правата на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни да бъдат ефективно осигурени.

През април 2013 г. Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) към Европейския парламент отхвърли предложението за директива на ЕС за резервационните данни на пътниците (PNR) поради опасения във връзка с пропорционалността и необходимостта и поради липсата на предпазни мерки за защита на данните и прозрачност за пътниците. Като постави акцента върху необходимостта от борба

срещу тероризма и тежката престъпност, законодателят на ЕС постигна през 2016 г. споразумение относно ревизиран текст на Директивата на ЕС за резервационните данни на пътниците (PNR) и прие този текст. Държавите членки трябва да транспонират директивата в националното законодателство до май 2018 г. Одобреният текст включва засилени предпазни мерки, както предложи FRA в своето становище от 2011 г. относно системата на ЕС за събиране на резервационните данни на пътниците. Тези мерки включват повишени изисквания, достъпност и пропорционалност, както и въвеждане на допълнителни предпазни мерки за защита на данните. Има обаче някои аспекти на защитата на основните права, които не попадат в приложното поле на директивата.

Становище на FRA 6.5

Държавите — членки на ЕС, следва да засилят предпазните мерки за защита на данните, за да гарантират, че са въведени най-високите стандарти в областта на основните права. Това се отнася и до транспонирането на Директивата на ЕС за резервационните данни на пътниците (PNR). Като се има предвид най-новата съдебна практика на СЕС, предпазните мерки следва по-специално да уреждат въпроса с обосноваване на задържането на резервационните данни на пътниците, ефективни правни средства за защита и независим надзор.



7. Права на детето

Почти 27% от децата в ЕС са изложени на риск от бедност или от социално изключване. Това наистина е известно подобрение спрямо предшестващите години, но целите на ЕС за 2020 г. остават недостижими. Новият стълб на ЕС на социалните права може да изиграе важна роля за намаляване на детската бедност. Приемането на директива относно процесуалните гаранции за деца, заподозрени или обвинени в престъпление, се очаква да подобри системите за правораздаване при непълнолетните и да даде допълнителни гаранции за децата, които са в конфликт със закона. Междувременно през 2016 г в Европа продължиха да пристигат хиляди деца мигранти и търсещи убежище, които пътуват сами или със семействата си. Въпреки усилията на държавите – членки на ЕС, предоставянето на грижи и закрила за тези деца си остава голям проблем. Недостатъците в условията на приемане не бяха отстранени, тъй като процесуалните гаранции бяха прилагани непоследователно, приемните грижи имаха само ограничена роля, а системите за настойничество често се оказваха недостатъчни. Тези реалности показаха колко е важно да се замени приключилият план за действие на ЕС относно непридружените деца с нов план за децата мигранти.

Възлизаш на почти 27 %, делът на децата в ЕС, живеещи в риск от бедност или социално изключване, остава висок. Това е средната стойност за ЕС, но в определени държави членки и в определени групи, например децата от ромски или мигрантски произход, делът е по-голям. Така целевият показател на Европа за намаляване на бедността през 2020 г. е все още твърде далеч от това да бъде постигнат. Съгласно член 24 от Хартата на основните права на ЕС „[д]ецата имат право на закрила и на грижите, необходими за тяхното благоденствие“. Въпреки това институциите и държавите – членки на ЕС, не отделят голямо внимание в европейския семестър на бедността и социалното изключване на децата. ЕС предприе някои инициативи, които могат да засилят законодателните, политическите и финансовите мерки на държавите членки, сред които са препоръката на Европейската комисия от 2013 г. „Инвестициите в децата: изход от порочния кръг на неравностойното положение“, програмата за подкрепа на структурни реформи през периода 2017–2020 г. и приемането на насочения към децата европейски стълб на социалните права.

Становище на FRA 7.1

ЕС следва да отдели по-голямо внимание в европейския семестър на бедността и социалното изключване на децата – като използва по-добре препоръките на Европейската комисия от 2013 г. – както и в предстоящите инициативи, като европейския стълб на социалните права. Това включва насочване на вниманието в европейския семестър към онези държави – членки на ЕС, в които процентите на детската бедност остават високи и непроменени през последните години.

С подкрепата на Европейската комисия държавите – членки на ЕС, могат да анализират и да възпроизведат, когато е целесъобразно, факторите на успеха в законодателните, икономическите и социалните политики на държавите членки, успели през последните години да подобрят положението на децата и техните семейства.

Директивата относно процесуалните гаранции за децата, заподозрени или обвиняеми в рамките на наказателно производство, е важен етап в жизненоважната и често спорна сфера на правосъдието. Проведените проучвания, както и съдебната

практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и на националните съдилища, изтъкват необходимостта от специални мерки за защита на децата, които са в конфликт със закона. Проучването на FRA относно децата и правосъдието показва, че обикновено съществува правна рамка за защита на децата, но практическото прилагане на това законодателство продължава да се натъква на трудности, главно поради недостиг на практически инструменти, насоки или обучение за специалистите.

Становище на FRA 7.2

Държавите – членки на ЕС, следва да извършат преглед на национално ниво, за да се установят съществуващите практики и пречки, празнотите или слабите страни в съответните им системи за правораздаване при непълнолетни. Този национален преглед трябва да бъде последван от план за действие, в който да се определят политическите мерки и ресурсите, необходими за цялостното прилагане на Директивата относно процесуалните гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми в рамките на наказателно производство. Това би могло да включва обучение на участниците в съдебната система или разработване на практически насоки за индивидуални оценки и за информиране на децата по начин, подходящ за възрастта им.

През 2016 г. в Европа продължиха да пристигат деца мигранти и търсещи убежище, сами или заедно със своите семейства. Данните, събрани от FRA, показват, че въпреки усилията на държавите членки, има очевидни слабости в системата за приемане на непридружени деца, например липса на специализирани центрове и претрупани или неподходящи места за първо приемане и транзит. Настаняването на непридружени деца в приемни семейства все още не е широко използвана опция. Данните показват, че осигуряването на подходящи условия на приемане е от жизненоважно значение за предотвратяване на трафика и експлоатацията на деца или на изчезването на деца. Европейската комисия представи редица предложения за реформи на общата европейска система за убежище, но

планът за действие през периода 2011–2014 г. относно непридружени непълнолетни лица не беше подновен.

Становище на FRA 7.3

ЕС следва да разработи план за действие на ЕС относно децата мигранти, включително непридружените деца, с определяне на ясни политически приоритети и мерки за допълване на инициативите на държавите – членки на ЕС.

Държавите – членки на ЕС, следва да подсилят системите си за закрила на детето, като прилагат националните стандарти за алтернативни грижи към деца, търсещи убежище, и мигранти, с акцент върху качеството на грижите. Както е предписано в Директивата за условията на приемане, това следва да включва настаняване на непридружените деца в приемни семейства. Освен това държавите членки следва да предоставят достатъчно ресурси на общинските служби, които оказват подкрепа на непридружените деца.

Както показват данните, събрани от FRA, определянето на настойник за всяко непридружено дете продължава да бъде проблем. Основните проблеми са свързани с продължителните процедури и срокове за определяне на такова лице, трудностите при намиране на квалифицирани настойници, големият брой деца към всеки от настойниците и липса на независимост и гаранции за безпристрастност на институциите за настойничество в някои държави – членки на ЕС. В предложението на Европейската комисия за преразглеждане на Директивата за условията на приемане са включени подобрения на системите за настойничество на непридружени деца. В предложението се изисква да се определят настойници със задачата да се грижат за висшите интереси на детето във всички аспекти на живота му, а не само като техни законни представители. От друга страна, в предложенията за преразглеждане на текстовете на Регламента от Дъблин и Директивата относно процедурите за международна закрила се изисква само определяне на „законен представител“, а не на „настойник“.

Становище на FRA 7.4

Законодателят на ЕС следва да предложи съгласувана концепция за системи за настойничество с ясно определената роля да се защитават висшите интереси на непридружените деца във всички аспекти на техния живот.

Държавите – членки на ЕС, следва да гарантират, че системите за закрила на детето и органите за настойничество имат по-голяма роля в процедурите за убежището и миграцията по отношение на децата. Държавите членки следва да разработят или укрепят свои системи за настойничество и да им предоставят необходимите ресурси. Те следва да осигурят бързото определяне на достатъчен брой квалифицирани и независими настойници за всички непридружени деца. Накрая, в подкрепа на този процес държавите членки могат да обсъдят обещаващи практики, съществуващи изследвания и наръчници, например съвместно изготвения от Европейската комисия и FRA „Наръчник за настойничество над деца, лишени от родителски грижи“.

8. Достъп до правосъдие, включително права на жертвите на престъпления

В хода на годината ЕС и други международни субекти насочиха усилията си към различни предизвикателства в областите на върховенството на закона и правосъдието. Няколко държави – членки на ЕС, затвърдиха правата на лицата, заподозрени или обвинени в престъпление, като транспонираха съответното вторично право на ЕС, а ЕС прие нови директиви, въвеждащи допълнителни предпазни мерки. Много държави членки предприеха стъпки и за подобряване на практическото прилагане на Директивата за правата на жертвите с цел постигане на ефективна промяна за жертвите на престъпления, включително в контекста на услугите за подкрепа. През 2016 г. последните три държави – членки на ЕС, (България, Чешката република и Латвия) подписаха Истанбулската конвенция, с което бе подчертано, че всички държави – членки на ЕС, приемат конвенцията като определяща европейските стандарти в защита на правата на човека в областта на насилието срещу жените и домашното насилие. Междувременно конвенцията продължи да подтиква към различни законодателни инициативи на равнището на държавите членки.

През 2016 г. ЕС и международните субекти продължиха да решават текущи проблеми в областта на правосъдието, и по-специално на върховенството на закона. Върховенството на закона е част от защитата на всички ценности, посочени в член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), и необходимо условие за тази защита. Някои нови моменти във връзка с върховенството на закона и основните права в Полша подтикнаха Комисията да извърши за първи път оценка на положението в една държава членка въз основа на нейната рамка за върховенство на закона. В резултат беше изготвено формално становище, последвано от препоръки към тази държава да предприеме действия за преодоляване на отбелязаните опасения във връзка с върховенството на закона. След като полското правителство отхвърли тези препоръки, Европейската комисия отправи допълнителни препоръки, като взе предвид най-новите развития в Полша.

Становище на FRA 8.1

Всички съответни субекти на национално равнище, включително правителствата, парламентите и съдебните власти, трябва да увеличат усилията си за поддържане и засилване на върховенството на закона. Всички те са отговорни за преодоляване на опасенията във връзка с върховенството на закона и изпълняват важна роля да се предотврати подкопаването на този принцип. ЕС и международните субекти се приканват да увеличат усилията си за разработване на обективни сравнителни критерии (напр. показатели) и извършване на оценки в съответния контекст. Полша следва да разгледа становищата на европейските и международните механизми за мониторинг на правата на човека, включително препоръките на Комисията, издадени като част от нейната процедура във връзка с рамката на върховенството на закона.



Много държави — членки на ЕС, продължиха да предлагат законови изменения с оглед на изпълнение на изискванията на Директиви 2010/64/ЕС и 2012/13/ЕС — относно правото на писмен и устен превод и правото на информация в хода на наказателното производство — след изтичане на крайните срокове за транспониране на директивите. Освен това държавите членки приеха нови закони за транспониране на Директива 2013/48/ЕС относно правото на достъп до адвокат. Данните на FRA от 2016 г. показват обаче, че на държавите — членки на ЕС, им предстои още работа във връзка с тези директиви, по-специално за приемане на политически мерки, например конкретни насоки и обучение относно защита на правата на заподозрените и обвиняемите лица. Има също така неизползвани възможности за обмен на знания, добри практики и опит във връзка с трите директиви. Подобен обмен може да допринесе за изграждане на съдебна система на ЕС, която да работи в режим на полезни взаимодействия и да зачита основните права.

Становище на FRA 8.2

Държавите — членки на ЕС, работейки в тясно сътрудничество с Европейската комисия и други органи на ЕС, следва да продължат усилията си с оглед да се гарантира, че процедурните права в наказателното производство са надлежно отразени в националната правна система и се прилагат ефективно в целия ЕС. Такива мерки могат да включват предоставяне на субектите в наказателното правосъдие на целенасочени и практически указания и обучение, както и повече възможности за комуникация между тези субекти.

През 2016 г. много държави — членки на ЕС, поставиха акцента върху изпълнение на задълженията, наложени от Директивата за правата на жертвите, например достигане до повече жертви и увеличаване на капацитета и финансирането на служби за подкрепа на жертвите, в това число на специализирани служби за особено уязвими жертви, каквито са децата. Очертаваща се положителна тенденция беше, че повече от една четвърт от държавите членки увеличиха финансирането на службите за подкрепа на жертвите, което доведе до разширяване и подобряване на услугите. Въпреки напредъка, в няколко държави — членки на ЕС, остава определена

празнина: липсата на служби за обща подкрепа на жертвите, което означава, че не всички жертви на престъпление в ЕС имат достъп до подкрепа, която може да се окаже жизненоважна за тях с оглед на спазването на техните права.

Становище на FRA 8.3

Държавите — членки на ЕС, следва да преодолеят празнотите при предоставяне на услуги за обща подкрепа на жертвите. Важно е да се даде възможност и да се осигурят необходимите инструменти на жертвите, за да могат да се ползват ефективно от своите права в съответствие с минималните стандарти, изложени в Директивата за правата на жертвите. Това следва да включва увеличаване на капацитета и финансирането на всеобхватни служби за подкрепа на жертвите, до които всички жертви на престъпление да имат безплатен достъп. В съответствие с директивата държавите — членки на ЕС, следва също да засилят специализираните служби за уязвими жертви, като деца и жертви на престъпления от омраза.

През 2016 г. последните три държави — членки на ЕС (България, Чешката република и Латвия), подписаха Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жените и домашното насилие (Истанбулската конвенция). Междувременно в друга държава членка (Полша) бяха направени изявления, че е възможен отказ от задълженията на държавата съгласно конвенцията. Когато става въпрос за определяне на европейските стандарти за защита на жените срещу насилието, Истанбулската конвенция е най-важният отправен документ. По-специално в член 52 относно незабавната забранителна заповед страните се задължават да предприемат мерки за оправомощаване на компетентните органи да разпореждат на извършителя на домашно насилие да напусне жилището на жертвата. Това е в съответствие с Директивата за правата на жертвите, в която се изисква държавите — членки на ЕС, да гарантират, че жертвите са защитени от повторно виктимизиране. До днес обаче само около половината държави — членки на ЕС, са приели законодателство за прилагане на тази опция в съответствие с Истанбулската конвенция. Освен това в държавите членки, които имат съответно законодателство, липсват оценки за неговата ефективност.

Становище на FRA 8.4

Всички държави — членки на ЕС, следва да разгледат възможността за ратифициране на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жените и домашното насилие (Истанбулска конвенция) и за нейното изпълнение. В съответствие с член 52 от Истанбулската конвенция и с цел да се въведе ефективна и надеждна защита на жертвите на домашно насилие срещу повторното им превръщане в жертва, държавите — членки на ЕС, следва да приемат и ефективно да изпълняват правни разпоредби, даващи възможност на полицията да разпорежда на извършителя на домашно насилие да напусне жилището на жертвата и да остане на безопасно разстояние от нея. Държавите — членки на ЕС, които имат такова законодателство, следва да проверят действителната му ефективност по места.



9. Тенденции при прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания

Десет години след като Общото събрание на Организацията на обединените нации (ООН) прие Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ), тази конвенция продължава да бъде двигател за значителни правни и политически промени в ЕС и неговите държави членки. С постепенното пренасочване на вниманието от първата вълна на реформи, свързани с КПХУ, към консолидиране на постигнатия напредък, препоръките за преразглеждане и механизмите за подаване на жалби на международно, европейско и национално равнище добиват все по-голямо значение за установяване на съществуващите пропуски при тяхното прилагане. Рамките за наблюдение, създадени по силата на член 33, параграф 2 от конвенцията, могат да бъдат важни инструменти за инициране на последващи действия по тези препоръки, и по-специално на тези, направени в резултат на прегледите на Комитета за правата на хората с увреждания, но те изискват независимост, ресурси и солидно правно основание, за да изпълнят ефективно своите задачи.

След прегледа през 2015 г. на напредъка на ЕС в изпълнението на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ), институциите на ЕС предприеха редица законодателни и политически мерки като последващи действия по някои от препоръките на Комитета за правата на хората с увреждания, като потвърждение на ангажираността на Съвета да изпълни задълженията си съгласно конвенцията. Широкообхватните препоръки на този комитет представляват план за правни и политически действия в сферата на компетентност на ЕС и се отнасят до всички институции, агенции и органи на ЕС.

Становища на FRA 9.1

ЕС следва да даде положителен пример, като осигури бързото изпълнение на препоръките на Комитета за правата на хората с увреждания за продължаване на усилията за цялостно изпълнение на конвенцията. Това ще изисква тясно сътрудничество между институциите, органите и агенциите на ЕС, координирано от Европейската комисия в качеството ѝ на фокусна точка за изпълнението на КПХУ, както и с държавите членки и организациите на хора с увреждания. Както се препоръчва от Комитета за правата на хората с увреждания, условията за това сътрудничество следва да бъдат определени в обща стратегия за изпълнение на КПХУ.

Мерките за изпълнение на КПХУ допринесоха за задействане на широкомащабни правни и политически реформи в целия ЕС през 2016 г. — от достъп до приобщаващо образование, политическа активност и независим живот. Въпреки това някои инициативи на равнището на ЕС и на държавите членки не включват пълноценно изисквания от КПХУ подход към уврежданията, основан на правата на човека, или в тях липсват ясни указания за изпълнението, необходими, за да постигнат ефект.

Становище на FRA 9.2

ЕС и неговите държави членки следва да увеличат усилията си за включване на стандартите на КПХУ в своите правни и политически рамки с оглед да се гарантира, че установеният в КПХУ подход към уврежданията, основан на правата на човека, намира пълно отражение при изготвянето на законите и политиките. Това би могло да включва цялостен преглед на законодателството за съответствие с КПХУ. В насоките относно изпълнението следва да се включат ясни цели показатели и времеви рамки и да се определят субектите, отговарящи за реформите.

Проектите в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), одобрени през 2016 г., показват, че в много области инициативите за изпълнение на КПХУ в държавите – членки на ЕС, ще получат по всяка вероятност финансова подкрепа от ЕСИФ. Предварителните условия (условията, които трябва да бъдат изпълнени, преди да могат да се изразходват средствата) могат да помогнат да се осигури, че тези средства допринасят за изпълнението на КПХУ. Със започване на работата по проектите, финансирани от ЕСИФ, комитетите за наблюдение на национално равнище ще имат все по-важна роля като гарант, че отпуснатите средства изпълняват изискванията на КПХУ.

Становище на FRA 9.3

ЕС и неговите държави членки следва да предприемат бързи стъпки за осигуряване на цялостно изпълнение на предварителните условия във връзка с правата на хората с увреждания с оглед на максимално увеличаване на потенциала на структурните и инвестиционните фондове на ЕС в помощ на изпълнението на КПХУ. За ефективен мониторинг на отпуснатите средства и постигнатите резултати, ЕС и неговите държави членки следва да предприемат също така стъпки за осигуряване на събиране на адекватни и подходящи данни за начините на използване на ЕСИФ.

Данните, събрани от FRA през 2016 г., доказват важната роля, която съдебните и извънсъдебните механизми за подаване на жалби могат да имат при определяне на слабостите при изпълнението на КПХУ и за изясняване на обхвата на изискванията на конвенцията. Няколкото случая относно недопускане на дискриминация в заетостта могат да послужат за пример, че

стандартите на международно (ООН), европейско (ЕС) и национално равнище са свързани и взаимно се допълват.

Становище на FRA 9.4

ЕС и неговите държави членки следва да предприемат стъпки за повишаване на осведомеността относно КПХУ сред съответните съдебни и извънсъдебни механизми за подаване на жалби с оглед на по-нататъшното засилване на важната роля на тези механизми за гарантиране на изпълнението на КПХУ. Това може да включва разработване на учебни модули и определяне на начини за обмен на национален опит и практики.

Към края на 2016 г. единствено Ирландия не беше ратифицирала КПХУ, въпреки че основните реформи, проправящи пътя за ратификацията, са вече извършени. Освен това пет държави членки и ЕС не са ратифицирали факултативния протокол към КПХУ, който дава възможност на физически лица да подават жалби до Комитета за правата на хората с увреждания и оправомощава комитета да инициира поверителни проверки след получаване на „надеждна информация, показваща тежки или системни нарушения“ на конвенцията (член 6).

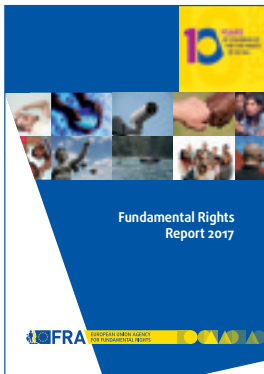
Становище на FRA 9.5

Държавите – членки на ЕС, които не са все още страни по КПХУ и/или нейния факултативен протокол, следва да разгледат възможността за завършване на необходимите стъпки за тяхното ратифициране във възможно най-кратък срок с оглед да се постигне пълна и общоевропейска ратификация на тези инструменти. ЕС следва също така да обсъди предприемането на бързи стъпки за одобрение на факултативния протокол.

Четири от 27-те държави – членки на ЕС, ратифицирали КПХУ, към края на 2016 г. не са създали или посочили рамки, които да насърчават, защитават и наблюдават прилагането на конвенцията, както се изисква по силата на член 33, параграф 2 от конвенцията. Освен това данните на FRA сочат, че ефективното функциониране на някои от съществуващите рамки се подкопава от недостиг на ресурси, липса на солидно правно основание и неизпълнение на задължението да се осигури систематично участие на лицата с увреждания, както и липса на независимост в съответствие с принципите от Париж относно функционирането на националните институции за защита на правата на човека.

Становище на FRA 9.6

ЕС и неговите държави членки следва да разгледат възможността да осигурят за рамките за наблюдение, създадени съгласно член 33, параграф 2 от КПХУ, достатъчни и стабилни финансови и човешки ресурси. Това ще им даде възможност да изпълняват ефективно функциите си и ще осигури ефективно наблюдение на изпълнението на КПХУ. Както се определя в правното становище на FRA от 2016 г. относно изискванията съгласно член 33, параграф 2 от КПХУ в контекста на ЕС, те следва също така да обсъдят възможността за гарантиране на устойчивост и независимост на рамките за наблюдение, като осигурят, че същите разполагат със солидно правно основание за своята работа и техният състав и дейността им са съобразени с принципите от Париж относно функционирането на националните институции за защита на правата на човека.



Различни усилия на европейско и национално равнище имаха за цел укрепване на защитата на основните права през 2016 г., докато някои мерки заплашваха да подкопаят тази защита. В „Доклад относно основните права“ на FRA от 2017 г. е извършен преглед на важните развития в ЕС от януари до декември 2016 г. и са представени становищата на FRA по тях. Като се отбелязват както постиженията, така и оставащите проблемни области, в него се дава представа за най-важните въпроси, формиращи обсъжданията на основните права в целия ЕС.

Тази година в раздела „Специален акцент“ се прави преглед на десетгодишните развития в областта на основните права в ЕС. В останалите глави се обсъждат Хартата на основните права на ЕС и използването ѝ от държавите членки; равенство и недискриминация; расизъм, ксенофобия и свързаната с тях нетърпимост; интегриране на ромите; убежище и миграция; информационно общество; неприкосновеност на личния живот и защита на данните; права на детето; достъп до правосъдие; и развития при прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания.

Допълнителна информация:

За пълния текст на доклада на FRA относно основните права от 2017 г. (*Fundamental Rights Report 2017*) вж. <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>

Вж. също свързаните с тези теми публикации на FRA:

- FRA (2017 г.), *Доклад относно основните права от 2017 г. — становища на FRA*, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017-fra-opinions> (достъпен на всичките 24 официални езици на ЕС)
- FRA (2017 г.), *Between promise and delivery: 10 years of fundamental rights in the EU*, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/10-years-fundamental-rights> (достъпен на английски и френски език)

За предшестващите годишни доклади на FRA относно предизвикателствата и постиженията в областта на основните права в Европейския съюз за конкретна година вж.: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual-reports> (достъпни на английски, френски и немски език).



Служба за публикации

© Агенция на европейския съюз за основните права, 2017 г.
Снимки: © iStockphoto; Европейска комисия; OSCE (Milan Obradovic)



FRA – АГЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Виена – Австрия
Тел. +43 158030-0 – Факс +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

Print: ISBN 978-92-9491-665-5, doi:10.2811/607499
PDF: ISBN 978-92-9491-672-3, doi:10.2811/81619